

А. Ю. Долинин

*начальник кафедры управления и организации деятельности УИС
Академии права и управления ФСИН России,
кандидат юридических наук, доцент*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РИСКИ В УПРАВЛЕНИИ ПЕРСОНАЛОМ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Эффективность уголовно-исполнительной практики во многом определяется качеством кадрового обеспечения уголовно-исполнительной системы (далее – УИС). Основная цель работы с кадрами УИС – обеспечить учреждения и органы ФСИН России персоналом, способным эффективно решать текущие и стратегические задачи уголовно-исполнительной политики. Однако формирование, развитие и рациональное использование кадрового потенциала УИС как неотъемлемая часть уголовно-исполнительной деятельности осуществляются в условиях неопределенности и риска. Поэтому в современных условиях идентификация, учет кадровых рисков УИС и управление ими должны включаться в сферу кадровой политики ФСИН России.

Риски, связанные с кадровым обеспечением УИС, достаточно разнообразны и могут классифицироваться по различным признакам. В числе кадровых рисков УИС выделяются нормативно-правовые риски, связанные как с несовершенством и неполнотой правового регулирования кадрового обеспечения ФСИН России, так и с недостатками в практике применения нормативных правовых актов, регламентирующих работу с кадрами УИС.

О наличии в управлении персоналом УИС нормативно-правовых рисков свидетельствуют, с одной стороны, официальные статистические данные о работе с кадрами учреждений и органов ФСИН России, с другой стороны – анализ нормативно-правового обеспечения прохождения службы сотрудниками УИС как на федеральном, так и на ведомственном уровне.

Основные факторы возникновения нормативно-правовых рисков в управлении персоналом учреждений и органов УИС можно разделить две группы. Первая группа факторов связана с неэффективной регламентацией и осуществлением деятельности системы управления персоналом, включающей как руководителей, так и кадровые службы учреждений и органов УИС.

Основными показателями рисков этой группы факторов выступают следующие:

1. Неполнота (противоречивость или отсутствие) правового регулирования деятельности кадровых служб учреждений и органов УИС, сотрудников

кадровых подразделений, которая возникает вследствие некачественной подготовки положения о кадровой службе, должностных инструкций ее работников, планов работы подразделения и иных организационных и планирующих документов. Например, при подготовке регламентов деятельности кадровой службы могут оказаться не урегулированы (или неэффективно урегулированы) многие важнейшие вопросы, связанные с распределением задач, функций и ответственности, со служебным взаимодействием и т. п., которые в конечном счете определяют способность кадрового подразделения эффективно решать поставленные задачи.

Следует заметить, что подобные риски возникают не только на уровне локального правового регулирования, но и на федеральном уровне. До настоящего времени прохождение службы в учреждениях и органах УИС регламентируется Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 г. № 4202-1, которое не содержит отдельного раздела (статьи), посвященного деятельности кадровой службы или содержанию кадровой работы в УИС. В данном положении также не определены принципы и основные направления формирования кадрового состава УИС, что снижает эффективность правового регулирования деятельности кадровых служб учреждений и органов УИС. Следует отметить, что нормы, регламентирующие указанные аспекты кадрового обеспечения органов внутренних дел, содержатся в Федеральном законе от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. Нарушение (игнорирование) требований законодательства и ведомственных нормативных актов в вопросах организации деятельности работников кадровых подразделений. Речь идет о широком перечне нарушений, связанных с работой кадровых служб, в частности, о нарушении порядка оформления и сроков подготовки кадровых документов, порядка и условий работы с ними и их хранения; о нарушении порядка работы с конфиденциальной информацией кадрового характера (например, персональными данными); о игнорировании необходимости реализации отдельных направлений работы с кадрами, оформления некоторых форм документов, в том числе отчетных, и т. п. Подобные нарушения, особенно носящие системный характер, в конечном счете снижают эффективность деятельности кадровой службы.

Вторая группа факторов проявления нормативно-правовых рисков в управлении персоналом УИС обусловлена неэффективной регламентацией и организацией прохождения службы, возникающей вследствие низкого уровня правового регулирования реализации кадровых процедур и слабого знания ра-

ботниками кадровых служб соответствующей правовой базы. Основными показателями рисков этой группы факторов выступают следующие:

3. Неполнота (противоречивость или отсутствие) правового регулирования отдельных направлений работы с кадрами. Зачастую регламентация кадровых технологий на локальном уровне сводится к констатации в положениях и инструкциях, регламентирующих отдельные кадровые процедуры (например, положение об аттестации), положений и норм ведомственных нормативных актов без должной конкретизации условий, порядка их осуществления и реализации результатов. В ряде случаев возможно возникновение противоречий норм ведомственных документов и действующего законодательства, локальных и ведомственных нормативных актов. Эта ситуация возникает, например, в случае несвоевременного обновления ведомственных нормативных актов или локальной правовой базы территориальных органов ФСИН России.

Также возможно отсутствие регламентации отдельных обязательных с точки зрения действующего законодательства или ведомственных актов кадровых процедур, причем не только на уровне территориальных органов ФСИН России и исправительных учреждений, но и на федеральном уровне. Например, несмотря на то, что в соответствии с Федеральным законом от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» ротация государственных служащих является обязательной кадровой технологией формирования кадрового состава государственной службы, а в соответствии с Государственной программой Российской Федерации «Юстиция», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 312, ротация руководящих кадров УИС признана одним из основных направлений кадрового обеспечения работников УИС на среднесрочную перспективу, до настоящего времени механизм ротации в УИС не нашел своего нормативного закрепления на ведомственном уровне.

4. Нарушение (игнорирование) требований законодательства и ведомственных нормативных актов в вопросах организации прохождения службы сотрудниками УИС. Подобные нарушения связаны с недостаточным знанием сотрудниками кадровой службы требований законодательства и ведомственных документов, а также с умышленным их игнорированием как рядовыми сотрудниками кадровых служб, так и руководством вследствие низкой правовой культуры.

Наличие кадровых рисков, связанных с нарушением требований законодательства и ведомственных нормативных актов в вопросах организации деятельности кадровых подразделений и прохождения службы сотрудниками УИС подтверждается официальными статистическими данными о работе с кадрами учреждений и органов ФСИН России. В информационном обзоре ФСИН России от 05.04.2016 г. № исх-02-18617 руководство УИС отмечает, что в целом

организация деятельности кадровых служб территориальных органов и образовательных организаций ФСИН России позволяет осуществлять возложенные на них задачи. Однако в ряде территориальных органов не выполняются требования законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы прохождения службы в УИС. Типичными недостатками в организации кадровой работы являются нарушения:

- сроков производства окончательного расчета при увольнении из УИС;
- представления в ФСИН России статистических данных, искажающих действительное положение дел;
- ведения штатно-должностных книг и осуществления хранения личных дел сотрудников;
- порядка приема граждан на службу в УИС;
- в организации работы аттестационных комиссий, в предоставлении отпусков, в продлении срока службы, в сборе сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- в привлечении сотрудников к выполнению обязанностей, не предусмотренных должностной инструкцией.

Предложенная классификация нормативно-правовых рисков в управлении персоналом УИС, безусловно, может быть уточнена и дополнена. Наличие подобных рисков в работе с кадрами учреждений и органов ФСИН России требуют дополнительного изучения и выработки рекомендаций по их устранению или минимизации, которые должны включать два основных направления: совершенствование нормативно-правового регулирования прохождения службы в УИС и повышение уровня правовой культуры работников кадровых служб.